Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2016

Nr. 15 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2015

1. Inleiding

Goed openbaar bestuur

Goed openbaar bestuur is een noodzakelijke voorwaarde voor het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken, vertrouwen in de overheid en economische groei. Een van de kenmerken van goed openbaar bestuur is dat bestuurders en ambtenaren goed kunnen omgaan met risico’s en incidenten. Het programma Risico’s en Verantwoordelijkheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daartoe in beeld gebracht hoe het openbaar bestuur omgaat met risico’s en verantwoordelijkheden.

In het bijzonder is het mechanisme van de risicoregelreflex en de negatieve effecten daarvan onderzocht. De risicoregelreflex is de reflex om na het publiek worden van een risico maatregelen te nemen om het risico te verminderen, zonder de kosten en baten van die maatregelen bewust te wegen. De reflex laat zich vooral zien na een incident maar komt ook los daarvan voor. Dit kan leiden tot disproportionele maatregelen in de vorm van nieuwe wet- en regelgeving, hogere normstelling, meer toezicht en extra voorzieningen of systeemveranderingen.

Doel van het inmiddels afgeronde programma was om bewustwording te creëren bij bestuurders en ambtenaren en vervolgens handreikingen te bieden hoe met deze reflex om te gaan.

In verschillende sectoren heeft de omgang met risico’s de aandacht en is er ook al veel tot stand gebracht. Ik noem daarbij in het bijzonder het door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde afwegingskader

kst-34300-VII-15
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

«Bewust omgaan met veiligheid» [1]welke op zijn beurt een vervolg is op de kabinetsvisie «Nuchter omgaan met risico's»[2]. Ook in de strategie Nationale Veiligheid, gecoördineerd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie, worden risico's van rampen en dreigingen volgens een vaste systematiek geanalyseerd. Deze brief is aanvullend, samenvattend en verwijzend van aard ten opzichte van al datgene dat al tot stand is gebracht en legt de focus op openbaar bestuur.

In het kader van het programma zijn een aantal adviezen gevraagd; aan de Raad voor het openbaar Bestuur, de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. De kabinetsstandpunten daarop heeft U al eerder ontvangen[3]. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de verdere opbrengsten, kennis en inzichten van het programma.

2. Bestuurlijk balanceren met risico's en incidenten

Risico's horen bij onze samenleving. Wij lopen overal risico's; thuis, op het werk, op straat, in de trein, op het sportveld en in het vliegtuig. Sommige risico's nemen we op de koop toe of zoeken we zelfs op. Op andere risico's hebben we minder invloed, omdat de oorzaak buiten onze macht ligt. Hoe dan ook, het is duidelijk dat honderd procent veiligheid niet bestaat.

Bestuurders vinden het omgaan met risico's en incidenten lastig, zo blijkt onder meer uit de dialogen die het programma Risico's en Verantwoordelijkheden tussen onder andere bestuurders, volksvertegenwoordigers en deskundigen heeft georganiseerd. Bestuurders staan dan ook voor een moeilijk dilemma. Een kerntaak van de overheid ligt immers op het gebied van veiligheid en het verminderen van risico's voor burgers. Daartegenover staat dat een groeiende groep burgers niet meer wil dat alleen de overheid over hun veiligheid beslist. Steeds meer eisen zij het recht op om een eigen afweging te maken over de risico's die zij vrijwillig lopen. En zij willen inspraak hebben over de omgang met risico's die zij, omdat het algemeen belang dat vergt, onvrijwillig lopen.

Overigens zie ik hier wel een paradox: na een incident wordt vaak, ook door burgers, geroepen om meer regulering. Als die er dan komt en er vervolgens langere tijd niets mis gaat, wordt er over diezelfde regels geklaagd.

3. Uitgangspunten voor bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden

Eerste uitgangspunt:

Het is wenselijk om burgers zo direct en transparant mogelijk te betrekken bij de besluitvorming over de omgang met risico's en de reactie op incidenten die hen betreffen.

Burgerparticipatie kan helpen bij het afwegen van passende overheidsmaatregelen. Burgers weten dat risico's «a fact of life» zijn, dat de overheid beslissingen in hun nadeel kan nemen en dat absolute veiligheid

---

[1] Ministerie van Infrastructuur en Milieu, brief aan de Eerste Kamer: Bewust omgaan met veiligheid: rode draden, een proeve van een IenM-breed afwegingskader, 2014, Kamerstuk 28 663, nr. 60

[2] Kamerstuk 28 089, nr. 15

[3] Kabinetsreactie WRR advies «*Evenwichtskunst – over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid»*: Kamerstuk 26 956, nr. 127; Kabinetsreactie Rob advies *«Belichaming van de kundige overheid»*, Kamerstuk 29 362, nr. 218; Kabinetsreactie RMO-advies *«Het onbehagen voorbij»,* Kamerstuk 33 400 VII, nr. 74.

irreëel is. Burgers zijn veel meer risicorealist dan wij soms denken. Zij blijken zich er in meerderheid van bewust te zijn dat het soms nodig is om maatregelen te nemen waardoor zij onvrijwillig risico's lopen.

Veiligheidsaspecten kunnen dus in dialoog met de burgers worden besproken. Belangrijk daarbij is dat zij goed geïnformeerd zijn over de risico's zodat zij kunnen begrijpen waarom het in een bepaald geval acceptabel is om een risico aan bepaalde gemeenschappen of groepen op te leggen. Vervolgens kunnen zij een «stem» krijgen in de vormgeving van risicobeleid en kan er onderhandeld worden over mogelijke compensaties.

Tweede uitgangspunt:

Waar mogelijk laat het openbaar bestuur de samenleving ruimte door ook op het veiligheidsaspect burgers en bedrijven minder regels op te leggen. Wie wil en kan, moet de mogelijkheid krijgen om zelf over veiligheid te besluiten.

Niet alleen burgers maar ook bedrijven vragen om meer ruimte voor (maatschappelijk) initiatief.

Omdat veel activiteiten van burgers en bedrijven maatschappelijk gewenst zijn en de samenleving vaak in staat blijkt om zelf problemen op te lossen, kan de overheid zich terughoudender opstellen. Niet altijd is de overheid de enige partij die verantwoordelijk is voor het beheersen van risico's. Wel blijft zij ervoor verantwoordelijk om burgers te beschermen waar die dat zelf niet kunnen. Dat kan bijvoorbeeld door het stellen van een basisveiligheidsniveau, zoals bij waterveiligheid inmiddels is ingevoerd [4].

Vanzelfsprekend mogen anderen niet de dupe of het slachtoffer worden van die toegenomen vrijheid. Wie vrijheid neemt, heeft ook de verantwoordelijkheid om passende maatregelen te nemen voor de mogelijke gevolgen voor anderen.

Om als burger verantwoordelijkheid te kunnen nemen, is het van belang dat burgers goed geïnformeerd zijn. Kerntaak van de overheid is dan ook om hen te helpen goed geïnformeerd te raken over risico's.

De gewenste heldere verdeling van verantwoordelijkheid tussen een risicoveroorzaker en de overheid kan gebaat zijn bij verzekerde risicoaansprakelijkheid. De Minister voor Wonen en Rijksdienst werkt aan een wetsvoorstel waarbij deze aanpak gedeeltelijk wordt toegepast bij het overheidstoezicht op de woningbouw [5]. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gaat onderzoeken of verzekerde aansprakelijkheid voor milieugevolgen nog beter wettelijk verankerd kan worden.

Meer ruimte voor vernieuwing wordt gecreëerd door toekomstbestendige wet- en regelgeving. Bij brief van 20 juli 2015 heeft de Minister van Economische Zaken u mede namens mij hierover geïnformeerd.[6]

Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu werkt op dit moment aan een toolbox voor het omgaan met nieuwe risico's. Innovatie en veiligheid zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Innovatie kan nieuwe veiligheids-

---

[4] Eerste Kamer, bewust omgaan met veiligheid, brief van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van 2 februari 2015 (Kamerstuk 32 862, N).

[5] Kamerstuk 32 757, nr. 91

[6] Kamerstuk 33 009, nr. 10

vraagstukken opwerpen én innovatie kan stimulerend zijn om op een andere wijze met veiligheid om te gaan. Van belang is in ieder geval om bij innovatie in een zo vroeg mogelijk stadium aandacht te geven aan het thema veiligheid, zowel in het ontwerpproces als in wet-en regelgeving (de zogenaamde Safe Innovations Approach).

Om meer ruimte te kunnen geven aan burgerinitiatieven, laat mijn eigen ministerie momenteel verkennend onderzoek uitvoeren. Bezien wordt welke juridische mogelijkheden er zijn om meer onderscheid te maken inzake de omvang van activiteiten bij het stellen van kwaliteitseisen. Op deze manier kan mogelijk voorkomen worden dat bijvoorbeeld burgers die als vrijwilligers kookactiviteiten organiseren in een buurthuis moeten voldoen aan de eisen voor commerciële horeca.

Derde uitgangspunt:

De overheid beslist op proportionele, goed afgewogen wijze over het omgaan met risico's, ook naar aanleiding van incidenten.

Proportioneel wil zeggen dat de maatschappelijke baten van de activiteit en van de feitelijk bereikte risicovermindering duidelijk opwegen tegen de kosten en mogelijke maatschappelijke bijwerkingen. Maatschappelijke kosten en baten zijn hier zowel materieel als immaterieel op te vatten.

Goed openbaar bestuur streeft ernaar dat die kosten-baten verhouding niet opvallend afwijkt van interventies om andere risico's te verminderen en zal een eventuele keuze voor hogere investeringen motiveren. Goed besturen betekent ook dat bijstelling van beleid mogelijk moet zijn als op enig moment blijkt dat ingezet beleid disproportioneel is. Het kan immers altijd gebeuren dat goed doordacht beleid in de praktijk toch minder voordelen of juist meer nadelen heeft dan eerder voorzien was. Het blijkt dan vaak lastig om dit beleid aan te passen vanwege het label «veiligheid» en de daarmee gepaard gaande politieke en maatschappelijke gevoeligheid. Gesteund door een goede kosten-batenanalyse en een zorgvuldige afweging kan dit echter wel.

Het eerder genoemde afwegingskader uit «Bewust omgaan met veiligheid» benadrukt de waarde van een brede en expliciete afweging. Naast mogelijke concrete schade en risico's worden ook andere variabelen meegewogen zoals emoties, solidariteit en rechtvaardigheid.

De kosten-batenanalyse is ook van belang bij incidenten. De kernvraag of overheidsinterventie aangewezen is, moet gesteld worden met expliciete weging van zowel kosten en baten als de begrijpelijke en terechte emoties die spelen. Deze zijn immers niet alleen van het moment maar kunnen ook op de langere termijn een rol spelen.

Besluitvorming na incidenten

Goed afgewogen besluitvorming is lastig na een incident, omdat bestuur en volksvertegenwoordiging hier heel direct de consequenties ervaren van hun eerder gemaakte keuzen bij het omgaan met risico's. De toonzetting in de media en in debat is ook vaak als volgt: «dit is eens maar nooit weer; we moeten tot elke prijs voorkomen dat een dergelijk incident nogmaals kan plaatsvinden!» en «wie is hier schuldig»?. Voor bestuurders is het dan lastig om geen beloften te doen en maatregelen toe te zeggen.

Als een incident plaatsvindt, zullen bestuurders klaar moeten staan om te zorgen dat noodzakelijke acute zorg wordt geleverd. Minstens zo belangrijk is dat zij als boegbeeld van het openbaar bestuur zichtbaar zijn

voor de samenleving, helder communiceren over wat er wel en niet bekend is en richting geven aan de eerste emotionele reacties op een incident. Compassie en betrokkenheid zijn belangrijk.

Daarna is het tijd voor bestuurlijke duiding van wat er heeft plaatsgevonden. Een gedegen analyse is dan nodig en die kost tijd.
Idealiter vinden er twee onderzoeken plaats.

Het eerste onderzoek richt zich op de feiten en omstandigheden en doet nog geen aanbevelingen. Dit onderzoek kan vaststellen of er inderdaad sprake was van een incident, of dat het voorval duidt op onderliggende structurele en onaanvaardbare tekortkomingen in de omgang met het desbetreffende risico.

Een tweede onderzoek kan vervolgens gaan over verbetermogelijkheden. Als uit dit onderzoek blijkt dat bepaalde maatregelen na een gedegen afweging van kosten en baten noodzakelijk lijken, is het wenselijk om ook direct vast te leggen dat deze maatregelen na een bepaalde periode onderwerp van evaluatie zijn. Het kan immers zijn dat maatregelen die aanvankelijk noodzakelijk waren dit na een bepaalde tijd, vanuit een actuele kosten- en batenanalyse, niet meer zijn.

4. Toolbox proportionele bestuurlijke omgang met risico's en verantwoordelijkheden

De opgedane inzichten en kennis die voortvloeien uit het programma Risico's en Verantwoordelijkheden zijn samengebracht in een toolbox. Hierin staan geen letterlijke voorschriften. Dat zou ook niet passen bij een programma dat met name gericht is op bewustwording van de problematiek en het geven van handreikingen. De box bevat handelingsperspectieven voor het omgaan met vrijwillige en onvrijwillige risico's, het omgaan met incidenten en bevat een aantal compacte achtergrondstudies.

De uitgangspunten waar de toolbox op is gebaseerd, zijn tot stand gekomen vanuit een intensief proces van agendering, analyse en dialoog met betrokkenheid van de departementen van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, Veiligheid en Justitie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook belanghebbenden zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, het Nederlands Genootschap van Burgermeesters en de Vereniging van Gemeentesecretarissen zijn hierbij betrokken geweest, naast diverse kennisinstellingen.

De Tool box (zie bijlagen[7]) bestaat uit:

Handreikingen

Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden

Deze handreiking vat alle inzichten en aanbevelingen samen die het programma Risico's en Verantwoordelijkheden verzameld en ontwikkeld heeft voor toepassing bij bestuurlijke dilemma's rond risico's en incidenten. Deze handreiking is tot stand gekomen in samenwerking met bestuurders uit verschillende overheden en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

---

[7] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Bestuurlijke handreiking omgaan met de risicoregelreflex in de jeugdzorg

Het omgaan met risico's en incidenten is een nieuwe verantwoordelijkheid voor het lokaal bestuur. Deze handreiking geeft specifieke inzichten en aanbevelingen hiervoor en is tot stand gekomen met inbreng van verschillende bestuurders en deskundigen uit de sector.

Kennisdocumenten in de Tool box

Burgers over risico's en incidenten

Dit kennisdocument vat de bevindingen samen van de publieksonderzoeken die het programma in 2012–2014 heeft laten uitvoeren. Een van de hoofdlijnen is dat burgers nuchterder tegenover risico's staan dan vaak verondersteld wordt.

Ongerust over onrust

Dit kennisdocument geeft inzicht in de verschillende maatschappelijke reacties op incidenten. Een van de hoofdlijnen is dat de behoefte van de samenleving om over een incident te spreken vaak onterecht wordt aangezien voor een dreigende maatschappelijke verstoring.

Burgerbetrokkenheid bij veiligheidsbeleid

Burgers willen vroegtijdig worden geïnformeerd en betrokken bij het beheersen van risico's in hun leefomgeving, zowel door de overheid als door de risicoveroorzakers. Hierdoor kunnen zij, in samenspraak met bestuurders, een afweging maken over de «lusten en lasten» van risicoactiviteiten. Participatief veiligheidsbeleid is dus mogelijk als rekening wordt gehouden met wat burgers redelijk vinden.

Bestuurlijke fragmentatie

Dit kennisdocument gaat specifiek in op het door de Raad voor het openbaar Bestuur benoemde verschijnsel van fragmentatie van het openbaar bestuur. Een van de hoofdlijnen is dat het opereren als één overheid kan helpen de risicoregelreflex te beheersen.

5. Borging, uitwerking en doorwerking in de bestuurlijke praktijk

Borging van de inzichten en kennis omtrent de risicoregelreflex vindt voor een belangrijk deel plaats door middel van de toolbox. Deze is verspreid onder alle gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast is de box gedeeld met alle Secretarissen Generaal van de rijksoverheid. Bij rijksambtenaren belast met wetgeving en beleidsvorming wordt de toolbox onder de aandacht gebracht via het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (www.naarhetiak.nl)

De gehele toolbox en ook de andere publicaties en films die in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden zijn gemaakt, worden opgenomen op de website www.kennisbankopenbaarbestuur.nl [8]. Hiermee worden de inzichten uit het programma voor iedereen beschikbaar en makkelijk toegankelijk gemaakt.

Tijdens het programma zijn er veel dialogen gevoerd met belanghebbenden. Waar het gaat om bewustwording van dilemma's, is de dialoog een belangrijk wapen. Het met elkaar onderzoeken en bediscussiëren van

[8] Voorlopig is de toolbox nog te vinden op www.risicoregelreflex.nl

problemen en mogelijke oplossingen maakt dat men diepgaand met een onderwerp bezig is. Dit maakt ook dat men een volgende keer weer iets beter toegerust is om op een afgewogen wijze met risico's om te gaan.

Met het beëindigen van het programma Risico's en Verantwoordelijkheden komt er ook een einde aan mijn initiërende rol; nu zijn bestuurders zelf aan zet. Dat gebeurt ook al want in de bestuurlijke praktijk zijn inmiddels diverse interessante initiatieven ontstaan, ik noem er een aantal.

Het Nederlands genootschap voor burgemeesters en de wethoudersvereniging hebben proportionele besluitvorming inmiddels een plaats gegeven in hun opleidingsprogramma en de Vereniging van Gemeentesecretarissen kwam in 2014 met een handreiking «Proportioneel omgaan met risico's.» De provincie Noord-Holland heeft een handreiking «Naar een nuchtere kijk op risico's» opgesteld en de provincie Noord-Brabant de nota Risicobeleid externe veiligheid 2014–2018.

In Leiden draait op dit moment een vermeldenswaardige pilot, in samenwerking met de provincie Noord-Holland die de pilot financiert. Doelen zijn om kinderen te laten zien dat risico's een normaal onderdeel zijn van het leven in een moderne samenleving, dat het nemen van risico's de handelingsperspectieven vergroot en dat een overheid niet faalt als er eens iets mis gaat. De kinderen van vandaag zijn de burgers van morgen. Als zij al vroeg leren hoe zij kunnen omgaan met risico's, kunnen ze later ook beter besluiten onder condities van onzekerheid.

De gemeente Zeist is al enige tijd actief bezig met proactief risicomanagement, waaronder risico-acceptatie. Op strategisch niveau is een »risico strategiekaart» voor het sociaal domein ingevoerd waardoor sturing op meerdere gemeentelijke niveaus mogelijk wordt. Ook wordt in college- en raadsvoorstellen expliciet aandacht besteed aan risico's en oplossingsscenario's. En op operationeel niveau is een risicodashboard ingevoerd waarin de actuele risico's binnen het sociaal domein zijn opgenomen. Daarnaast worden afzonderlijke sessies belegd met de raad, het college en de organisatie in het kader van risico-acceptatie en het voorkomen van de risicoregelreflex.

Naast lokale initiatieven zijn de opgedane inzichten ook geborgd in de Leidraad Crisiscommunicatie van mijn ministerie, het Integraal Afwegingskader voor regelgeving en beleid en de interdepartementale Handreikingen onverplicht tegemoetkomen. Verder heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) de aandacht voor de risicoregelreflex inmiddels geïncorporeerd in zijn toetsing van de voorgenomen wet- en regelgeving. De inzichten uit het programma Risico's en Verantwoordelijkheden werken ook door in verschillende overheidsbrede programma's zoals Regeldruk, Beter en Concreter, Open overheid en de DOE-democratie.

Door het Ministerie van Financiën is een vertrouwenscan ontwikkeld ter vermindering van onder andere de risicoregelreflex. De vertrouwenscan geeft negen kritische succesfactoren die nodig zijn voor gerechtvaardigd vertrouwen. Bij onderling vertrouwen is er naar verwachting minder de neiging om bij een incident direct in de regelreflex te schieten. De inzet van de vertrouwenscan maakt onderdeel uit van de agenda controlebestel ter versterking van de kwaliteit van de financiële functie. Onderdeel van de agenda controlebestel is ook versterking van het risicomanagement, gericht op de grote risico's in beleid, bedrijfsvoering en (semi)publieke uitvoering.

Tenslotte krijgt binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het eerder genoemde afwegingskader Bewust Omgaan met Veiligheid een vervolg. Een tweede fase van dit programma richt zich op diepgaandere vergelijking van besluitvorming op veiligheids- en risicovraagstukken met het oog op meer transparante, integrale, vergelijkbare te onderbouwen beleidsbeslissingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk